Parliamentary Research Branch
Library of Parliament

IN BRIEF

Kevin B. Kerr
Revised 6 February 2004

Family-related Employment Insurance Benefits

Over the years, Employment Insurance (EI, formerly UI) has increasingly afforded special consideration to claimants with children. In June 1971, 15 weeks of maternity benefits became available to eligible claimants under the *Unemployment Insurance Act, 1971*. At the same time, claimants with dependants enjoyed a benefit rate of 75% of average weekly insurable earnings, some eight percentage points above that paid to claimants without dependants.[1] In January 1984, eligible claimants became entitled to 15 weeks of adoption benefits. And in 1988, paternity benefits were extended to fathers who had to leave work to become the primary caregiver to a newborn child because the mother was disabled or dead.

Parental benefits emerged in the latter part of 1990, as a result of Bill C-21. Under this reform, 10 weeks of parental benefits replaced adoption/paternity benefits. As these benefits could be claimed by one parent or shared between both parents, the effective benefit period for claimants receiving maternity benefits almost doubled. Before Bill C-21 became law, the government amended the bill so as to provide for an additional five weeks of parental benefits in instances where children with special needs required extra care. This provision was designed, in part, to appease parents of adoptive children who would have otherwise experienced a five-week reduction in benefits compared to that which existed prior to the bill.[2] However, the age-related wording of the five-week extension was subsequently struck down for violating the *Canadian Human Rights Act*.

Bill C-17 amended a number of statutes, including the *Unemployment Insurance Act*, to implement certain provisions in the February 1994 budget. One of these amendments reintroduced the concept of a "dependency rate": claimants without dependants were entitled to a benefit rate of 55% (down from 57%) of average weekly insurable earnings, while those with dependants received 60%. This dependency rate was later modified under the *Employment Insurance Act* (EIA), introduced in 1996.

In addition to EI benefits (based on a benefit rate of 55% of average weekly insurable earnings), eligible low-income claimants with children are entitled to a Family Supplement[3] under the EIA. Unlike the dependency rate, the Family Supplement is paid to only one claimant (when both spouses are on claim). The Family Supplement is also better targeted than its predecessor, because it is based on both yearly and family income. In addition, it takes into account the number of children in a claimant's family. The maximum effective benefit rate for recipients of the Family Supplement is 80% of average weekly insurable earnings, subject to a maximum weekly payment of $413 (i.e., the current maximum weekly benefit).

As shown in Table 1, 187,320 low-income families were entitled to the Family Supplement top-up in 2001-2002. On average, recipients received an additional $42 per week while on claim. This is roughly three times higher than the average top-up paid to low-income claimants with dependants under the dependency rate in 1995-1996.[4] In 2001-2002, approximately $2.14 billion was also spent on maternity and parental benefits. Overall, approximately $2.32 billion was spent on family-related EI benefits in 2001-2002, of which 93% was paid to mothers.

Table 1
Family-related EI Benefits, 2001-2002

	Family Supplement	Maternity	Parental (Biological)	Parental (Adoptive)
New Claims	187,320	193,020	208,670	2,600
Avg. Weekly Benefit	$42	$294	$306	$351
Avg. Duration (weeks)	-	14.6	22.5	27.2
Total Payments (millions)	$175.8	$842.9	$1,279.8	$21.2

Source: Canada Employment Insurance Commission, *Employment Insurance: 2002 Monitoring and Assessment Report*, Annex 1.

In the Speech from the Throne on 12 October 1999, the government announced its intention to help parents take more time off work to care for their children by increasing access to, and the duration of, parental benefits. This promise was fulfilled under Bill C-32 (Budget Bill 2000), which increased the duration of parental benefits by 25 weeks to a maximum entitlement of 35 weeks. When combined with maternity benefits, the duration of EI family-related benefits as of 1 January 2001 doubled to 50 weeks of benefits. In addition to the increase in benefit entitlement, the qualification requirement for maternity/parental (and sickness) benefits declined from 700 hours ($4,200 for fishers) of insurable work to 600 hours ($3,760 for fishers). Effective 1 January 2001, only one parent is required to serve a two-week waiting period when both parents decide to share parental benefits. Claimants receiving parental benefits are also able to maintain some attachment to work and earn 25% of weekly benefits or $50, whichever is greater, without experiencing a reduction in their weekly benefits.

In May 2001 (Bill C-2), the *Employment Insurance Act* was amended again. One of the changes redefined new entrants and re-entrants by excluding individuals who left the labour market to raise a child and who received maternity or parental benefits in the four-year period (208 weeks) preceding the current two-year look-back period. These individuals now qualify for regular benefits under the normal qualification requirement (i.e., 420 to 700 hours of insurable employment, depending on the regional unemployment rate), instead of the much tougher qualification requirement for new entrants and re-entrants (i.e., 910 hours of insurable employment, irrespective of the regional unemployment rate).

In the 18 February 2003 budget, the government announced that it would amend the *Employment Insurance Act* and the *Canada Labour Code* so as to provide compassionate care benefits and leave, respectively. These changes were incorporated in the *Budget Implementation Act, 2003*, which received royal assent on 19 June 2003. Individuals with at least 600 hours of insurable employment in their qualifying period are entitled to receive a maximum of 6 weeks of compassionate care benefits to care for a gravely ill family member who faces a significant risk of death within 26 weeks (a medical certificate is required). Like parental benefits, family members may share the 6 weeks of compassionate care benefits and only one waiting period must be served.

As shown in Table 2, employees in federally regulated workplaces are now entitled to 8 weeks of unpaid leave to care for a family member, provided a qualified medical practitioner issues a certificate stating that the family member has a serious medical condition that could result in death within 26 weeks of the day the certificate is issued or the day the leave commenced. Table 2 also indicates that not all jurisdictions across the country have adopted legislation to reflect the availability of the new EI compassionate care benefits. Although a similar situation existed following the extension of parental benefits, all jurisdictions have now increased the period of parental care leave.[5]

Table 2
Statutory Pregnancy/Parental/ Compassionate Care Leave (weeks)

Jurisdiction	Pregnancy	Parental (with/without maternity leave)	Compassionate Care
Federal	17	37/37	8
Alta.	15	37/37	-
B.C.	17	35/37	-
Man.	17	37/37	8
N.B.	17	37/37	8
Nfld.	17	35/35	-
N.S.	17	35/32	8
Ont.	17	35/37	-
P.E.I.	17	35/35	8
Que.	18	52/52	12 (104)*
Sask.	18	34/37	12**
N.W.T/Nunavut	17	37/37	8
Yukon	17	37/37	8

* The 12 weeks of leave may be extended to a total absence of 104 weeks if the illness may result in death.

** This is de facto leave, in that employers may not dismiss or lay off employees who are absent due to an illness or injury to the employee or a member of the employee's family, provided the absence does not exceed 12 weeks in a 52-week period.

Source: CCH Canadian Ltd., *Canadian Labour Law Reporters*, Volume 1, 2004, ¶5996-6115.

(1) In reality, claimants with dependants also received relatively higher benefits under the *Unemployment Insurance Acts* of 1940 and 1955. In 1975, the 75% dependency benefit rate was eliminated. The government took this step because it felt that a number of measures to increase support for families with children (e.g., increased and indexed family allowances) had been introduced since the *Unemployment Insurance Act, 1971*, thereby reducing the need for a dependency benefit rate.

(2) J.-D. Bélanger and K. B. Kerr, *Bill C-21: Amendments to the Unemployment Insurance Act and the Employment and Immigration Department and Commission Act*, LS-35E, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 13 June 1989, p. 5.

(3) To be eligible, a claimant must receive the Canada Child Tax Benefit and have a net family income of $25,921 or less.

(4) Canada Employment Insurance Commission, *Employment Insurance: 1999 Monitoring and Assessment Report*, 20 December 1999, p. 22.

(5) The status of EI "social" benefits is now uncertain, given a recent Quebec Court of Appeal ruling that found that EI maternity and parental care benefits fall under provincial jurisdiction and that EI should not fund programs of this nature. It is thought that this ruling is also applicable to sickness and compassionate care benefits. The federal government is considering whether to appeal the decision.

EN BREF

Direction de la recherche parlementaire
Bibliothèque du Parlement

Kevin B. Kerr
Révisé le 6 février 2004

Prestations d'assurance-emploi liées à la famille

De plus en plus, au fil des ans, le législateur a porté une attention particulière à la situation des prestataires qui ont des enfants lorsqu'il a modifié les mesures législatives sur l'assurance-emploi (AE; autrefois l'assurance-chômage). En juin 1971, les prestataires admissibles ont pu obtenir 15 semaines de prestations de maternité en vertu de la nouvelle *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et ceux ayant des personnes à charge ont eu droit à un taux de prestations égal à 75 p. 100 de leur rémunération hebdomadaire assurable moyenne, soit huit points de pourcentage de plus que les prestataires sans personne à charge[1]. En janvier 1984, les prestataires admissibles ont obtenu 15 semaines de prestations d'adoption. En 1988, des prestations de paternité ont été accordées aux pères tenus d'arrêter de travailler pour s'occuper de leurs nouveau-nés en cas de handicap ou de décès de la mère.

Les prestations parentales ont vu le jour vers la fin des années 1990, lorsque le projet de loi C-21 a été adopté. Ce projet de loi prévoyait dix semaines de prestations parentales pour remplacer les prestations d'adoption et de paternité. Comme ces prestations pouvaient être demandées par un parent ou partagées entre les deux, la période effective pendant laquelle les prestataires qui recevaient des prestations de maternité a presque doublé. Avant que le projet de loi C-21 ne devienne loi, le gouvernement l'a amendé pour accorder cinq semaines supplémentaires de prestations parentales aux parents d'enfants ayant des besoins spéciaux dans les cas où ces enfants avaient besoin de soins supplémentaires. Cette disposition visait, en partie, à éviter de contrarier les parents adoptifs dont les prestations auraient autrement été réduites de cinq semaines[2]. Toutefois, la mention d'âge figurant dans cette disposition a été éliminée par la suite parce qu'elle ne respectait pas la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le projet de loi C-17 a modifié plusieurs lois, y compris la *Loi sur l'assurance-chômage*, pour que le gouvernement puisse appliquer certaines dispositions du budget de février 1994. L'une de ces modifications devait rétablir le « taux majoré pour personnes à charge ». En vertu de cette modification, le taux de prestations passait à 55 p. 100 (contre 57 p. 100 auparavant) de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne pour les prestataires sans personnes à charge, et à 60 p. 100 pour ceux ayant des personnes à charge. Ce taux majoré pour personnes à charge a été modifié par la suite dans la *Loi sur l'assurance-emploi* (LAE) adoptée en 1996.

En plus des prestations d'AE (basées sur un taux de prestations de 55 p. 100 de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne), les prestataires admissibles à faible revenu ayant des enfants ont droit à un supplément familial[3] en vertu de la LAE. Contrairement au taux majoré pour personnes à charge, le supplément familial n'est versé qu'à un seul prestataire (lorsque les deux conjoints touchent des prestations). En outre, le supplément familial est mieux ciblé que son prédécesseur, car il est fondé à la fois sur le revenu annuel et sur le revenu familial. Qui plus est, le nombre d'enfants dans la famille du prestataire entre en ligne de compte. Le taux effectif maximum de prestations pour les bénéficiaires du supplément familial équivaut à 80 p. 100 de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne, jusqu'à concurrence d'un versement hebdomadaire maximal de 413 $ (c.-à-d. la prestation hebdomadaire maximale à l'heure actuelle).

Comme l'indique le tableau 1, 187 320 familles à faible revenu avaient droit au supplément familial en 2001-2002. Elles ont reçu en moyenne 42 $ par semaine, c'est-à-dire à peu près trois fois plus que les prestations complémentaires moyennes versées en 1995-1996 aux prestataires à faible revenu ayant des personnes à charge sous le régime du taux majoré pour

personnes à charge[4]. En 2001-2002, environ 2,14 milliards de dollars ont aussi été consacrés aux prestations de maternité et parentales. Dans l'ensemble, le gouvernement a dépensé un total d'environ 2,32 milliards de dollars en 2001-2002 pour les prestations d'AE liées à la famille, dont 93 p. 100 ont été versées aux mères.

Tableau 1
Prestations d'AE liées à la famille, 1999-2000

	Supplément familial	Maternité	Prestations parentales (par. biol.)	Prestations parentales (par. adoptif)
Nouv. demandes	187 320	193 020	208 670	2 600
Prest. hebd. moy.	42 $	294 $	306 $	351 $
Durée moy. (sem.)	-	14,6	22,5	27,2
Paiements totaux (millions)	175,8 $	842,9 $	1 279,8 $	21,2 $

Source : Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Assurance-emploi : Rapport de contrôle et d'évaluation 2002*, Annexe 1.

Dans le discours du Trône du 12 octobre 1999, le gouvernement a annoncé qu'il entendait aider les parents à s'absenter plus longtemps de leur travail pour s'occuper de leurs enfants en accroissant l'accessibilité aux prestations parentales et leur durée. Cette promesse a été remplie au moyen du projet de loi C-32 : Loi d'exécution du budget 2000, qui prolonge de 25 semaines la durée des prestations parentales, jusqu'à un maximum de 35 semaines. En tenant compte des prestations de maternité, la durée des prestations d'AE liées à la famille a doublé le 1er janvier 2001, pour atteindre 50 semaines. En outre, l'exigence d'admissibilité pour les prestations de maternité et parentales (et de maladie) a été réduite de 700 à 600 heures de travail assurable (ou de 4 200 $ à 3 760 $ pour les pêcheurs). Depuis le 1er janvier 2001, le délai de carence de deux semaines ne s'applique qu'à un parent lorsque les deux décident de partager les prestations parentales. Les prestataires qui reçoivent des prestations parentales peuvent également conserver certains liens avec le travail et gagner 25 p. 100 des prestations hebdomadaires ou 50 $, selon la plus élevée des deux sommes, sans subir de réduction de leurs prestations hebdomadaires.

En mai 2001, la *Loi sur l'assurance-emploi* a de nouveau été modifiée, cette fois par le projet de loi C-2. Une des modifications donnait une nouvelle définition des personnes qui intègrent ou réintègrent la population active en excluant celles qui avaient quitté le marché du travail pour élever un enfant et qui avaient reçu des prestations de congé de maternité ou de congé parental au cours de la période de quatre ans (208 semaines) précédant la période de « retour en arrière » de deux ans qui existe maintenant. Ces personnes ont maintenant droit aux prestations habituelles, conformément à l'exigence d'admissibilité normale (entre 420 et 700 heures de travail assurable, selon le taux de chômage régional) au lieu de l'exigence beaucoup plus rigoureuse à laquelle sont assujetties les personnes qui intègrent ou réintègrent le marché du travail (910 heures de travail assurable, peu importe le taux de chômage régional).

Dans le budget du 18 février 2003, le gouvernement a annoncé qu'il modifierait la *Loi sur l'assurance-emploi* et le *Code canadien du travail* de façon à prévoir respectivement des « prestations pour soins de compassion » et un « congé de soignant ». Ces modifications ont été incorporées dans la *Loi d'exécution du budget 2003*, qui a reçu la sanction royale le 19 juin 2003. Les personnes qui ont accumulé au moins 600 heures de travail assurable durant leur période de référence ont droit à un maximum de six semaines de prestations pour soins de compassion en vue de s'occuper d'un membre de la famille gravement malade qui risque de mourir dans les 26 semaines (on exige un certificat médical). Comme dans le cas des prestations parentales, les membres de la famille peuvent se partager les six semaines de prestations pour soins de compassion et ils ne sont assujettis qu'à un seul délai de carence.

Comme l'illustre le tableau 2, les employés qui travaillent dans un milieu sous réglementation fédérale ont maintenant droit à huit semaines de congé non payé pour s'occuper d'un membre de la famille, sous réserve d'obtenir un certificat d'un médecin qualifié attestant que le membre de la famille est dans un état grave et qu'il risque de mourir dans les 26 semaines de la date de délivrance du certificat ou du début du congé. Le tableau 2 fait également voir que ce ne sont pas toutes les administrations au pays qui ont adopté des mesures législatives qui tiennent compte des prestations pour soins de compassion accordées par l'AE. Bien qu'une situation analogue ait existé après la prolongation de la période des prestations parentales, toutes les administrations ont maintenant augmenté la durée du congé parental[5].

Tableau 2
Congé de grossesse/Congé parental
(période légale – semaines)

Administration	Grossesse	Congé parental (avec/sans congé de maternité)	Congé de soignant
Fédérale	17	37/37	8
Alberta	15	37/37	-
C.-B.	17	35/37	-
Manitoba	17	37/37	8
N.-B.	17	37/37	8
T.-N.	17	35/35	-
N.-É.	17	35/32	8
Ontario	17	35/37	-
Î.-P.-É.	17	35/35	8
Québec.	18	52/52	12 (104)*
Saskatchewan	18	34/37	12**
T.N.-O./Nunavut	17	37/37	8
Yukon	17	37/37	8

* Le congé de 12 semaines peut être prolongé jusqu'à un maximum de 104 semaines s'il y a risque de décès.

** Il s'agit effectivement d'un congé du fait que les employeurs ne peuvent congédier ou mettre à pied les employés qui sont absents parce qu'ils sont malades ou qu'ils ont eu un accident ou parce qu'un membre de la famille est malade ou a eu un accident. L'absence ne peut toutefois dépasser 12 semaines au cours d'une période de 52 semaines.

Source : CCH Canadian Ltd., *Canadian Labour Law Reports*, Employment Standards, 2004, 5996-6115.

---

(1) En réalité, les prestataires ayant des personnes à charge ont également reçu des prestations relativement plus élevées sous le régime des lois sur l'assurance-chômage de 1940 et de 1955. En 1975, le taux de prestations majoré de 75 p. 100 pour personnes à charge a été éliminé, le gouvernement estimant qu'il n'était plus aussi nécessaire en raison des mesures visant à aider les familles avec enfants (hausse et indexation des allocations familiales) prises depuis la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

(2) J.-D. Bélanger et K.B. Kerr, *Projet de loi C-21 : Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration*, LS-35F, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 13 juin 1989.

(3) Pour être admissible, le prestataire doit recevoir la Prestation fiscale canadienne pour enfants et son revenu familial net ne doit pas dépasser 25 921 $.

(4) Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Assurance-emploi : Rapport de contrôle et d'évaluation 1999*, 20 décembre 1999, p. 26.

(5) L'état des prestations « sociales » de l'AE est maintenant incertain en raison de la décision récente de la Cour d'appel du Québec, qui a conclu que les prestations du congé de maternité et du congé parental sont du ressort de la province et que l'AE ne devrait pas servir au financement de programmes de cette nature. D'aucuns estiment que cette décision vaut également pour les prestations de congé de maladie ou de congé pour soins de compassion. Le gouvernement fédéral songe à porter la décision en appel.